

Direitos Culturais, Santo Ângelo, v.13, n.29, p. 157-174 jan/abr.2018

OUVIDORIAS: UMA NOVA FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E A BOA GOVERNANÇA

OMBUDSMAN: NEW WAY OF CONFLICT RESOLUTION AND THE GOOD GOVERNANCE

*Giovani da Silva Corralo*¹
*Bruna Lacerda Cardoso*²

Resumo: O presente artigo científico busca estudar as ouvidorias enquanto instrumento de resolução de conflitos e sua relação com a boa governança. Utiliza-se o método dialético no desenvolvimento deste trabalho. Para tanto, reflete-se sobre as formas de resolução de conflitos, especialmente aquelas abarcadas pela mediação em sentido amplo. Na sequência, perpassa-se pela compreensão das ouvidorias, sua estruturação e funcionalidade. Por fim, analisa-se a ouvidoria como instrumento *sui generis* de conciliação e resolução de conflitos, bem como a sua correlação com a boa governança. Conclui-se pela identificação das ouvidorias como instrumento de resolução de conflitos, fortalecedor de uma boa governança.

Palavras-Chave: Boa governança. Ouvidorias. Resolução de conflitos.

Abstract: This scientific article studies the ombudsman as a new way of conflict resolution and your relation with good governance. It's used the dialectical methodology in this research. For while, the new ways of conflict resolution are studied, namely those called mediation in a broader sense. In sequence is the comprehension of ombudsman, your organization and functionality. Lastly is focused the ombudsman as *sui generis* means of conciliation and conflict resolution, as well your relation whit good governance. This work points out with consideration of ombudsman as a way of conflict resolution and of strengthen a good governance.

Key-Words: Good governance. Ombudsman. Conflict resolution.

Sumário: Considerações Iniciais; 1. Conciliação e mediação como formas de composição de conflitos; 2. A ouvidoria no Brasil; 3. A ouvidoria como instrumento de resolução de conflitos e de fortalecimento de uma governança democrática; Considerações finais; Referências.

¹ Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado dos programas de Mestrado da Universidade Agostinho Neto – Angola. E-mail: gcorralo@upf.br

² Graduanda em Direito pela UPF; pesquisadora integrante do projeto de pesquisa "Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro", coordenado pelo prof. Dr. Giovani Corralo. E-mail: brunalcardoso@live.com

Considerações Iniciais

O objetivo deste trabalho é estudar as ouvidorias enquanto um novo instrumento para a resolução de conflitos e também a sua relação com a boa governança. A motivação da pesquisa surge em decorrência da necessidade de produzir maiores estudos acadêmicos com foco neste mecanismo, o qual tem sido utilizado cada vez mais na espacialidade pública. Para os desígnios citados, utiliza-se o método dialético.

Nesse sentido, estudam-se as novas formas de resolução de conflito, especialmente a mediação em sentido amplo, que abarca a arbitragem, a conciliação e a mediação em sentido estrito. Compreende-se a necessidade de fortalecimento e ampliação destes instrumentos como forma de minimizar as crescentes demandas que alcançam o Poder Judiciário, especialmente após a entrada em vigência do novo Código de Processo Civil.

Na sequência, aborda-se as ouvidorias, também chamadas de *ombudsman*, mostrando-se o seu desenvolvimento histórico e as perspectivas atuais de sua utilidade no direito brasileiro. Usualmente as ouvidorias são consideradas instrumentos de participação e controle na máquina pública, constituídas autonomamente na estrutura administrativa, além de possuir um importante potencial de auxiliar numa melhor compreensão sistêmica da eficácia e eficiência governamental.

Posteriormente, busca-se compreender as ouvidorias também como um instrumento de resolução de conflitos, uma forma *sui generis* de conciliação, mediada por um ouvidor e capaz de solucionar em grande parte as demandas dos cidadãos. Com base nos entendimentos teóricos acerca da boa governança, procura-se entender as eventuais relações de fortalecimento que podem ocorrer em relação às ouvidorias.

Espera-se poder colaborar com o desenvolvimento do estudo do direito, interdisciplinarmente, com reflexões aprofundadas e críticas acerca de fenômenos tão cruciais para o direito público, como a busca de novos instrumentos de resolução de conflitos, as ouvidorias e a boa governança.

1 Conciliação e mediação como formas de composição de conflitos

A convivência social, juntamente com seus naturais conflitos de interesses, anseia pela existência de uma regulamentação, a qual deve ocorrer por meio de órgãos que representam o Estado, a fim de que o controle dessa convivência seja legítimo e eficiente.³

No entanto, se apenas a existência de regras prescritivas e proibitivas não forem suficientes para regular o comportamento do corpo social, o Estado, no seu papel constitucional, exercerá a tutela jurídica, mediante atuação do Poder Judiciário.

Deste modo, caberá ao Judiciário, compreendido como um agrupamento de órgãos públicos que representam o Estado na sua função jurisdicional, resolver

³ ANDRADE, Lúcia Regina Melo de. O instituto da conciliação sob a ótica dos direitos fundamentais. *Revista Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região*. João Pessoa. v.19, n.1, p.29-43, 2012.

os litígios que surgirem, cuja decisão final tem o objetivo de substituir a vontade das partes e solucionar a lide no caso concreto.⁴

Entretanto, embora muito eficaz na teoria, esse sistema de procedimento contencioso não tem se mostrado suficiente, em razão de que sua utilização demanda muito tempo, dinheiro e desgastes subjetivos entre as partes.⁵ Nesse sentido, é possível consignar que a morosidade do sistema Judiciário decorre, mais especificamente, do acúmulo de processos, o que, consequentemente, impede que a tutela jurisdicional seja prestada de forma célere e efetiva.

O excesso de demanda referido pode ser retratado, de forma fidedigna, com dados atualizados do próprio Poder Judiciário, os quais foram retirados do levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2016 (ano base 2015). Os dados apontam que tramitam atualmente no judiciário⁶ cerca de 73,9 milhões de processos, sendo que, dentre eles, 72,0 milhões já estavam pendentes desde o ano de 2014. Por outro lado, fora constatado que, entre o ano de 2011 e 2014, o quantitativo de processos baixados é inferior ao de casos novos⁷, o que demonstra a dificuldade do Poder Judiciário em baixar a mesma quantidade de demandas ingressadas, aumentando ano a ano o número de casos pendentes.⁸

Nesse sentido, “a hegemonia do método estatal tradicional tem sido questionada, não apenas pelos juristas, políticos e cientistas, mas também pela própria sociedade, insatisfeita com as soluções dadas pela justiça estatal.”⁹

É nesse contexto que, atualmente, a autocomposição tem tomado corpo dentro do direito brasileiro, pois se trata de pacificação do conflito de interesses através do consentimento espontâneo de um dos contendores em sacrificar parcela de interesse próprio em favor do alheio.¹⁰ Em outras palavras, é a composição de pretensões entre as próprias partes, visando a solução do conflito, tendo como

⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito Constitucional**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.380.

⁵ ZUCCHI, Maria Cristina. Breves comentários sobre os meios alternativos de solução de conflitos e as dificuldades de sua inserção na cultura litigiosa, inclusive a brasileira. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013, p. 9; KLUNK, Luzia. *O Conflito e os Meios de Solução: Reflexões sobre Mediação e Conciliação*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2012. GORCZEWSKI, Clovis. *Formas alternativas para resolução de conflitos: a arbitragem no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 19; SPENGLER, Fabiana Marion. *Da Jurisdição à Mediação: Por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. Ijuí: Editora Unijuí, 2010, p. 103.

⁶ Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal Militar (STM), Tribunais de Justiça Estaduais (TJs) e do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Tribunais Regionais Federais (TRFs), Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), Tribunais Militares Estaduais (TJMs), Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e Justiça Militar da União (JMU, a qual abarca as auditorias militares).

⁷ Ano 2011: 25,8 milhões de processos baixados e 26,1 milhões de processos novos. Ano 2012: 27,7 milhões de processos baixados e 28 milhões de processos novos. Ano 2013: 28,1 milhões de processos baixados e 28,5 milhões de processos novos. Ano 2014: 28,5 milhões de processos baixados e 28,9 milhões de processos novos.

⁸ Relatório Justiça em números 2016: ano-base 2015. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2016.

⁹ ZUCCHI, Maria Cristina. Breves comentários sobre os meios alternativos de solução de conflitos e as dificuldades de sua inserção na cultura litigiosa, inclusive a brasileira. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013, p. 9.

¹⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento** – vol.1. 12. ed. Salvador: Editora Juspodum, 2010, p. 93.

característica comum a parcialidade, pois dependem da vontade de ambas as partes para a efetivação da composição.¹¹

Levando em conta o fomento à utilização desses mecanismos, pode-se dizer que não é mais adequado tratá-los como meios “alternativos” à resolução de controvérsias, mas sim como meios “adequados” de solução de conflitos.¹² O Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, que entrou em vigor em 16 de março de 2016, pode ser visto como o instituto que sedimentou dentro do sistema processual civil a utilização desses mecanismos de resolução consensual de conflitos. Isso porque ele prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória do processo, a qual deve ocorrer antes mesmo da formação da lide.

As únicas exceções definidas no código, nas quais não haverá a realização dessa audiência, estão no §4º do art. 334, o qual define que não ocorrerá a audiência de conciliação se ambas as partes, autor na inicial e réu na contestação, manifestarem o seu desinteresse em conciliar ou se o fato não admitir a autocomposição. Nesse sentido, a regra é que sempre ocorra a audiência de conciliação, sendo exceção a não realização.

Historicamente, a primeira forma de solução de conflitos foi a autotutela, também conhecida como autodefesa, na qual as partes utilizavam-se da força imediata para almejavam seus objetivos, deixando nítido a prevalência do mais forte sobre o mais fraco.¹³ Hodiernamente, em regra, não é permitido o exercício arbitrário das próprias razões (Art. 345 do Código Penal), entretanto, em casos excepcionais, há permissão na utilização da autotutela, como por exemplo na legítima defesa¹⁴ e desforço imediato para a defesa da posse.

Posteriormente, diante da completa incongruência na utilização da força para solucionar os conflitos, surgiu a necessidade de instituir um terceiro imparcial que ficaria incumbido de resolver o conflito, momento em que o Estado passou a exercer esse papel, através do Judiciário. Entretanto, cabe a reflexão de que a ausência de “métodos para solucionar conflitos além do contencioso, do uso da força, poder e violência, revela as fraquezas de uma sociedade.”¹⁵

Assim, ciente do excesso de demandas processuais e buscando reverter ou minimizar a insuficiência jurisdicional, o Poder Público vem adotando medidas, como a criação de órgãos administrativos, que tem o objetivo de ampliar as

¹¹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 21.

¹² WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. **Revista do Advogado**. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014, p.37.

¹³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 31; GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 15; CALADO, Maria dos Remédios. A Autocomposição: uma análise das modalidades usuais e dos elementos processuais e não processuais na resolução dos conflitos. **Âmbito Jurídico**: Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011; ZUCCHI, Maria Cristina. Breves comentários sobre os meios alternativos de solução de conflitos e as dificuldades de sua inserção na cultura litigiosa, inclusive a brasileira. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013, p. 9.

¹⁴ CALADO, Maria dos Remédios. A Autocomposição: uma análise das modalidades usuais e dos elementos processuais e não processuais na resolução dos conflitos. **Âmbito Jurídico**: Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011.

¹⁵ SCHABEL, Corinna. Mediação em tempos de mudança. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013, p. 29.

margens de resolução de conflitos através da autocomposição.¹⁶ Trata-se de uma postura voltada a resolver processos tendo as partes e seus procuradores como protagonistas da história, o que, consequentemente, acaba aproximando os dois polos do conflito, solucionando o litígio e deixando de abarrotar o poder judiciário. Nessa linha, vê-se:

[...] a superação da atuação do Judiciário tradicional, baseado num caráter retrospectivo e punitivo, voltado somente à aplicação da norma ao fato, dentro dos estritos limites do processo, em que o cidadão comparece como mero coadjuvante num jogo dos atores especialistas, sem qualquer controle sobre o processo, cujo resultado será necessariamente a submissão de uma das partes. Surge agora, como produto absolutamente novo, a possibilidade das próprias partes se engajarem em processo de negociação aberta e flexível, em ambiente neutro, por intermédio de mediador ou conciliador qualificado, para construção do conteúdo da decisão a que se vincularão voluntariamente. Com isso, as partes voltam ao controle de seus direitos, com inegáveis efeitos positivos no reforço da cidadania e conscientização da necessidade de convivência de direitos. Reconstrói-se assim o esquema arendtiano de afirmação de poder, e o Judiciário retoma a sua atividade política de agente construtor de instituições duradouras, concretizadas através de manifestações conjuntas de vontade.¹⁷

Além disso, o acesso à justiça previsto na Constituição Federal não pode ser visto somente como acesso aos órgãos do judiciário, isto é, deve-se organizar serviços de tratamento de conflitos, que consequentemente desafogarão o excesso de demanda do poder judiciário, utilizando-se dos meios consensuais de resolução, como a mediação, a conciliação e a arbitragem.¹⁸

No Brasil, antes do Código de Processo Civil atual, acerca das previsões legislativas instituidoras dos mecanismos de autocomposição, é possível afirmar que, ressalvada a vanguarda dos Juizados de Pequenas Causas (atuais Juizados Especiais Cíveis)¹⁹ e uma ou outra previsão especial que permitisse a audiência de conciliação²⁰, apenas em 1994²¹ é que houve iniciativa legislativa de positivação da transação como meio alternativo de solução de conflitos.

Entretanto, o marco legislativo que retomou de forma abrangente a utilização dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos foi a Resolução nº 125/2010, do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional de tratamento

¹⁶ GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 17 e 18.

¹⁷ JUNIOR, Ricardo Pereira. O Judiciário e os Novos Métodos de Solução de Conflitos. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013, p. 27.

¹⁸ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. **Revista de Processo (RePro)**. São Paulo: Ano 36, n. 195, maio/2011. p. 381-9

¹⁹ Os Juizados Especiais, regulamentados pelas Leis nº 7.224/ 84 (Lei estadual do Rio Grande do Sul) 9.099/1995 e 10.251/01, possuem a previsão e a prática da transação como sua característica essencial.

²⁰ O artigo 331 do Código de Processo Civil de 1973 previa a audiência de conciliação, mas nada no sentido de incentivar a postura do juiz para tentativa de conciliação.

²¹ Foi através do Art. 125, IV, do CPC, com redação dada pela Lei 8.952/94 que foi instituído que o juiz, a todo tempo, deverá tentar conciliar as partes (Marco legislativo histórico).

adequado dos conflitos de interesses.²² Esta Resolução estipulou os mecanismos de mediação e conciliação como alternativas de resolução dos litígios.

Após o marco teórico dessa Resolução, como dito anteriormente, surge o Código de Processo Civil de 2015 corroborando e sedimentando esse movimento de autocomposição, especialmente através da conciliação e mediação, iniciado de forma tímida ainda na década de 90.

A doutrina, no intuito de fazer uma distinção técnica, aborda a existência de dois grandes métodos de composição de conflitos. O primeiro é a negociação direta entre os conflitantes²³, e o segundo, é a utilização da mediação em sentido amplo:

A negociação direta é o modo que realiza, com maior grau de satisfação para as partes desavindas, a “solução”, tipo ideal dificilmente alcançável, do choque de interesses. A “composição” do conflito, no caso, costuma ser permanente, por vezes desaparecendo o quadro que a motivou. Impossível a negociação direta, intervêm as várias formas de mediação (em sentido amplo) quase manifestam pela intervenção de terceiros no “tratamento” (conceito preferido por grande parte dos especialistas) dos conflitos.²⁴

Quando surge a necessidade de um terceiro intervir no conflito, buscando a pacificação do mesmo, diz-se que deverá ser utilizada da mediação em sentido amplo. Essa mediação divide-se em mediação em sentido estrito, conciliação, arbitragem e intervenção do aparelho estatal ou administrativo^{25 26}.

No que se refere à arbitragem, regulada pela Lei 9.307/96, pode-se dizer que o primeiro passo de sua constituição é a concordância das partes em fazê-lo. Isso porque nela as partes escolhem um terceiro, jurista ou não, mas de preferência especialista na questão em apreço, para dirimir a existência de qualquer controvérsia que possa surgir. A decisão desse juízo arbitral valerá como se sentença judicial fosse.²⁷

²² WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. *Revista do Advogado*. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014. p.36 e 37; PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. Marco Legal da Mediação no Direito Brasileiro. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (Coord.) **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014, p. 37.

²³ GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 24; CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 104.

²⁴ ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Tipologia dos Modos de “Tratamento” dos Conflitos. **Revista EMERJ**. Ano 2000. n. 12. V.3, p. 21.

²⁵ O que já fora trabalhado acima.

²⁶ GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 24; ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Tipologia dos Modos de “Tratamento” dos Conflitos. *Revista EMERJ*. Ano 2000. n. 12. V.3, p. 21; LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação**: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas. Brasília: Editora Consulex, 2001, p. 81.

²⁷ LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação**: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas. Brasília: Editora Consulex, 2001, p. 84; GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 35; GOZÁINI, Osvaldo. **Formas alternativas para la Resolución de Conflictos**. Buenos Aires: Depalma,

Já em relação à conciliação e à mediação, é preciso consignar que a sua diferença é basicamente técnica. Entretanto, do ponto de vista da utilidade, faz-se necessário diferenciá-las através das suas relevâncias do ponto de vista prático e operacional.²⁸ De qualquer forma, em que pese sua distinção seja tênue, a postura de ambas sempre será voltada para que as partes cheguem a um melhor acordo.

O vocábulo “mediação” vem do latim “*mediatio/mediationis*” que significa processo de acerto de conflitos, no qual a solução dada ao caso não é obrigatória às partes. A técnica da mediação tem como propósito a resolução das desavenças e redução dos conflitos, assim como o de proporcionar um foro judicial para a resolução das questões caso elas permaneçam.²⁹ A mediação é a exposição do caso com intenção de desconstruir o problema, sem que o mediador, entretanto, ofereça alternativas para a resolução da lide. A função principal dele é incentivar o dialogo das partes, sem imputar culpa ou responsabilidades a elas. Exposto o caso, as partes devem continuar a discussão e resolver o litígio, caso entrem em acordo.³⁰

Por outro lado, o termo conciliação vem do latim, que é *conciliatione*, cuja expressão significa o ato de harmonizar coisas, como conceitos, pessoas e opiniões.³¹ Em linhas gerais, a conciliação, é o ajuste de opiniões contrapostas, abordadas pelo conciliador, o qual poderá sugerir as vias para o acordo, orientando as partes e explicando as consequências de cada via que poderá ser tomada. Há uma atuação mais intensa, porém sempre respeitando a autonomia da vontade, não podendo, em nenhuma hipótese, a sugestão proposta pelo conciliador ser insinuação de pressão para a ocorrência do acordo.³²

Pois bem. Sobre a utilização da mediação e da conciliação como métodos de solução consensuais de conflitos, pode-se observar que ambas tem crescido dentro do sistema jurídico brasileiro, especialmente após o Código de Processo Civil de 2015. Esses mecanismos buscam a resolução através do acordo e do

1998. p. 17; GARROTE, Patricia. Arbitragem garante paz social na resolução de conflitos. *Revista Consultor Jurídico*; São Paulo, 2011.

²⁸ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Mediação e conciliação, produtividade e qualidade. *Revista do Advogado*. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014, p. 41.

²⁹ GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 30.

³⁰ LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação**: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas. Brasília: Editora Consulex, 2001, p. 81; GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 30 e 31; CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 123.

³¹ GIGLIO, Wagner D. **A Conciliação nos Dissídios Individuais do Trabalho**. 2ed. Porto Alegre: Síntese, 1997, p. 11; GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 26; LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação**: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas. Brasília: Editora Consulex, 2001, p. 83;

³² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 123. GIGLIO, Wagner D. **A Conciliação nos Dissídios Individuais do Trabalho**. 2ed. Porto Alegre: Síntese, 1997, p. 12; GORCZEWSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos**: a arbitragem no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 27; LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação**: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas. Brasília: Editora Consulex, 2001, p. 82

consenso, diferentemente do que ocorre no processo judicial, onde a vontade da justiça estatal é a imposição de uma decisão.³³

O Relatório da Justiça em números do ano de 2016, já citado anteriormente, traz alguns dados sobre o percentual de processos solucionados através desses métodos. Em 2015, somando-se todos as justiças³⁴, apenas 11% das sentenças foram homologatórias de acordo. Há muito trabalho ainda para que seja possível melhorar esse percentual.

Observe-se, todavia, que os dados desse último relatório referem-se ao ano-base 2015, isto é, antes da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil (março de 2016). Logo, esse percentual ainda não decorre do benefício avindo da obrigatoriedade da audiência de conciliação. Acredita-se que no próximo relatório, cujo ano-base será 2016, esses percentuais aumentarão, o que possibilitará a visualização dos frutos desse novo pensamento, sedimentado no novo sistema processual civil brasileiro.

Nesse contexto, importa observar que quando as partes aceitam dialogar e chegam a um legítimo acordo, elas consequentemente entendem o que está ocorrendo, pois compreendem o ponto de vista da outra parte. Tal situação faz com que o acordo seja melhor assimilado do que a imposição de uma decisão judicial.³⁵

Porém, para que o benefício advindo da utilização dos mecanismos de solução pacífica e conflitos ocorra, há a necessidade de cooperação das partes para que se possa incluir essa cultura na sociedade. Os números anteriormente mencionados já mostraram que, cada vez mais, o Poder Judiciário está abarrotado e ineficaz no que tange à celeridade na prestação jurisdicional. O antídoto para esse problema pode estar na utilização adequada das soluções alternativas de conflitos.

Para isso, todavia, haverá a necessidade das partes estarem dispostas a transigir, pois o resultado de uma autocomposição sempre será um equilíbrio entre o que se pode razoavelmente deixar de ganhar e o que se pode perder, tudo com vistas à solução imediata do conflito, com satisfação dos interesses envolvidos e a tão esperada pacificação social.

2 A ouvidoria no Brasil

O Estado brasileiro tem passado por profundas transformações, o que é natural diante de uma história de mais de cinco séculos, tendo por marco inicial a dominação lusitana. Entretanto, é nas últimas duas décadas que as mais profundas mudanças têm ocorrido na espacialidade pública, fruto de uma nova ordem constitucional e suas respectivas alterações. Ademais, a própria democracia tem se aprimorado, a intensificar a acoplagem de instrumentos da democracia participativa à tradicional democracia representativa.

É neste contexto que as ouvidorias começam a tomar corpo no direito público brasileiro, enquanto importante instrumento de controle e participação do

³³ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Mediação e conciliação, produtividade e qualidade. **Revista do Advogado**. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014, p. 41.

³⁴ Justiça do Trabalho, Tribunais Superiores, Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça Eleitoral.

³⁵ NALINI. José Renato. Temos urgência em estimular soluções que dispensem intervenção do juiz. **Revista Consultor Jurídico**, 2014.

cidadão na administração pública.³⁶ Isso porque o contato entre cidadão e os seus representantes não deve se dar apenas no exercício do sufrágio, mas sim, durante toda a gestão, principalmente através de reclamações, denúncias, sugestões e elogios. Para isso, faz-se necessário que existam instrumentos que facilitem o contato entre o cidadão e seu representante.

No campo dos instrumentos não vinculantes à gestão pública, ou seja, que não obrigam o administrador, encontram-se as ouvidorias. A ouvidoria é um dos diversos instrumentos não vinculantes existentes no direito brasileiro, tendo como objetivo proporcionar ao cidadão a participação na gestão levada a cabo pelos agentes públicos e aproximar a administração pública dos anseios populares.

As ouvidorias, também conhecidas como *ombudsman*, são instrumentos importantíssimos de mediação entre o indivíduo e o Estado, constituídas por autoridades específicas e autônomas para este fim, o que proporciona maior confiança e segurança ao cidadão. São instrumentos que possibilitam que a própria população apure as suas queixas contra as falhas da máquina estatal e façam o requerimento dos seus direitos, por um meio rápido, fácil, seguro e desburocratizado.

O *ombudsman* é uma modalidade de supervisão e controle das relações entre os cidadãos e a administração pública - instrumento de ação estatal -, pois diminui o distanciamento do aparelho administrativo estatal com o povo.³⁷ Aliás, não é incomum esta relação distante e burocrática do Estado para com o cidadão na *terrae brasiliis*, fruto de uma história marcada pela colonização burocrática lusitana e dos tradicionais e elitizados modelos de representação. O sistema representativo brasileiro é o de duplicidade, onde a autonomia do representante prevalece, com total liberdade em suas decisões, devendo prestar contas apenas no processo eleitoral. Portanto, a crise existente neste sistema representativo também deriva da insuficiência de mecanismos para dar conta das novas demandas sociais da população, bem como da necessidade do cidadão em participar e controlar as decisões estatais.

Os princípios constitucionais da eficiência, moralidade e publicidade, associada à cultura da reclamação, são a razão de ser da ouvidoria, a consolidar uma aspiração social traduzida por uma nova postura cidadã. Tal postura exige o predomínio da gestão eficaz do bem público com a transparência e honestidade dos administradores e a colocação da administração a serviço do cidadão, através da criação de canais de comunicação que propiciem a ampliação da participação popular.³⁸

A ouvidoria, um dos instrumentos facilitadores da administração pública na sua relação com os cidadãos, foi criada na Suécia em 1809, onde era chamada de *ombudsman*, tendo como principal objetivo controlar os atos dos agentes públicos. A primeira parte do vocábulo “*ombud*” significa “representar alguém” já o sufixo “*man*” quer dizer “homem”, portanto *ombudsman* quer dizer “representante de alguém”. Esse vocábulo foi traduzido de várias formas pelos

³⁶ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 92-97; PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Monografia de dissertação da USP, 2001, p. 161-164.

³⁷ LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 15.

³⁸ OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único. Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman**.

diversos países que o utilizaram, como: delegado do parlamento; protetor do cidadão; agente da justiça ou o vocábulo utilizado no Brasil: ouvidor.³⁹

Posteriormente à experiência sueca, outros países aderiram à utilização desse instrumento, como a Dinamarca (1954), a Noruega (1952), a Nova Zelândia (1962), aos quais se somam a Grã-Bretanha, o Canadá (em algumas províncias), os Estados Unidos, a Alemanha e a França, apenas para citar alguns exemplos mais elucidativos. Naturalmente, cada país adaptou o *ombudsman* à sua realidade política e jurídica, em todos prevaleceu o caráter não jurisdicional.

A criação das ouvidorias no Brasil inicia-se a partir de 1986, quando foi criada a primeira Ouvidoria Pública, na cidade de Curitiba – PR, em virtude da insatisfação dos usuários de serviços públicos quanto ao sistema de garantias oferecido em relação ao comportamento da Administração Pública. A partir deste momento o processo de criação de Ouvidorias começou a ser difundido, mesmo que timidamente, em todo país.⁴⁰

Constata-se que no ordenamento jurídico brasileiro não há uma previsão legal para a consagração das ouvidorias, porém, a ordem constitucional não coloca nenhum óbice à criação de instrumentos para proteger o cidadão frente ao Estado. Embora não haja determinação específica pelo ordenamento jurídico, constata-se que no Brasil existe uma grande adesão por parte de algumas instituições públicas – como é o caso das agências reguladoras - e privadas na criação de setores dentro das próprias instituições para receber as críticas e sugestões dos clientes.

Por mais que as ouvidorias tenham se desenvolvido com mais afinco no setor privado, a sua instituição difunde-se cada vez mais, no setor público, a demonstrar um amadurecimento cultural da democracia participativa. Entretanto, essa perspectiva ainda não está devidamente assimilada na espacialidade público-estatal, a trazer uma grande oportunidade aos agentes políticos locais no aprimoramento e qualificação da relação município-cidadão e no fortalecimento da cidadania local.

O *ombudsman* ou ouvidoria possui um servidor responsável com o objetivo de zelar pelo bom funcionamento do órgão. As características essenciais de uma ouvidoria e de seu ouvidor, segundo Larry B. Hill, são: a) instituição por lei; b) funcionalidade autônoma; c) independência funcional do Legislativo e do Executivo; e) dirigido por um especialista; g) não possui posição partidária; h) chefia universalista; i) defende os interesses da parte, mas não é um adversário da administração; j) qualquer pessoa pode entrar em contato com o ouvidor.⁴¹

Há outra importante característica que deve ser acrescentada, que é a publicidade das ações efetivadas, já que os cidadãos devem estar informados do que ocorre e do que está a ser analisado, principalmente as ações em que já foram investigadas, as incompatibilidades administrativas, os desvios e demais situações que gerem efeitos indiretos ou diretos aos cidadãos.⁴² Trata-se de um imperativo constitucional-legal, que repousa no art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição e na Lei 12.527/11.⁴³

³⁹ LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p.22.

⁴⁰ ESTANISLAU, Paul. **Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988**. 08/06/2011.

⁴¹ LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, p.53-54.

⁴² SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 96.

⁴³ A Lei 12.527/2011 trouxe um novo paradigma à publicidade na administração pública.

As ouvidorias devem ser chefiadas por um ouvidor com o perfil adequado para o trabalho de mediação entre o poder público e o cidadão, com importantes atribuições, como a sugestão de medidas para a correção de erros, omissões ou abuso dos órgãos da Administração; promover a observação das atividades, em qualquer tempo de todo e qualquer setor, sob o prisma da obediência aos princípios da Constituição Federal com vistas à proteção do patrimônio público; receber e apurar a procedência das reclamações, denúncias e sugestões que lhes forem dirigidas e propor a instauração de sindicâncias e inquéritos, sempre que cabíveis; recomendar aos órgãos da Administração as medidas necessárias à defesa dos direitos do cidadão; manter permanente contato com entidades representativas da sociedade com objetivos de aprimoramento dos serviços públicos e sua perfeita adequação às necessidades dos cidadãos, promovendo estudos, propostas e gestões em colaboração com todos os órgãos da Administração visando, assim, minimizar a burocracia, prejudicial ao bom andamento da máquina administrativa; enfim, atua como verdadeiro “braço” da Administração quando esta desenvolve seus trabalhos específicos.⁴⁴

A figura do ouvidor vem para proporcionar agilidade aos procedimentos, trazer resultados mais rápidos, sem nunca esquecer o objetivo principal, que é proporcionar transparência e eficiência à administração pública na sua relação com os cidadãos, atendendo as suas demandas.

Mesmo integrantes do Poder Judiciário passam a ter uma postura favorável às ouvidorias, uma vez que é imperioso que se ouça o clamor do povo, com maior proximidade dos jurisdicionados, além de uma atenção específica às partes e da eficiência da atividade mais essencial ao cidadão. É neste sentido que há vozes que pugnam por uma Ouvidoria da Justiça.⁴⁵

Nesse diapasão, verifica-se que o controle social deve ser visto de modo amplo e dinâmico, que precisa ser estimulado em todos os níveis da federação e em todos os poderes, especialmente em nível local. O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos. Com isso, passa a ser um instrumento valioso para se atingir o bem comum de forma eficiente, além de servir como elemento motivacional para os agentes públicos exercerem suas incumbências de maneira correta, atendendo ao clamor social com maior precisão. Pode-se afirmar que uma sociedade participativa na execução de políticas públicas desestimula, ou até mesmo coíbe a desídia e a corrupção no trato da coisa pública.⁴⁶

Ademais, é possível compreender a ouvidoria em instituições públicas com bi função, a possibilitar a articulação entre controle interno e o controle da sociedade. Quanto ao controle social, trata-se de uma postura com o objetivo maior de afinar a atuação governamental-administrativa às demandas da população. Todavia, é possível ir além, a fim de transformar os dados gerados pela ouvidoria como instrumento de gestão, a fornecer informações para uma gestão

⁴⁴ ESTANISLAU, Paul. **Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988**. 08/06/2011.

⁴⁵ DIAS, Maria Berenice. **Nem cega e nem surda**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003.

⁴⁶ SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. **Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania**. **Revista da CGU / Presidência da República**, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

estratégica e inteligente. É na interseção desta bi função que exsurge uma ouvidoria com importante papel para a análise e melhoramento da gestão pública como um todo.⁴⁷

3 A ouvidoria como instrumento de resolução de conflitos e de fortalecimento de uma governança democrática

Parece inequívoca a consideração da ouvidoria, nas instituições públicas, enquanto instrumento de controle e de participação social na espacialidade estatal.⁴⁸ Entretanto, não seria possível considerar as ouvidorias como importante ferramenta para a resolução de conflitos e para uma governança democrática? Por partes, ora.

Conforme exposição teórica feita, a mediação, em sentido amplo, surge quando há a necessidade de um terceiro interferir num conflito e pode se dar pelo próprio Estado – via aparelho estatal no qual o Judiciário é um exemplo –, pela mediação em sentido estrito, pela arbitragem e pela conciliação.

Nesta perspectiva é possível enquadrar a ouvidoria como um instrumento pertencente à estrutura estatal, mormente na espacialidade administrativa, como também enquanto uma forma *sui generis* de conciliação. Isso porque existe a figura do ouvidor, responsável pela intermediação das demandas do cidadão com o aparelho administrativo do Estado. O ouvidor, além de encaminhar o pleito formalizado – denúncia, reclamação, sugestão e elogio – tem o dever de encaminhar uma resposta, normalmente conclusiva, acerca da demanda formulada.

Por mais que as ouvidorias existam há mais de 200 anos na Suécia, no Brasil trata-se de um fenômeno recente, iniciado na década de 80 do século passado, altamente potencializado com o surgimento das agências reguladoras.⁴⁹ A partir deste quadro, cada vez mais o poder público tem passado a instituir ouvidorias na *terrae brasilis* a fim de melhorar a sua relação com a sociedade, como também para permitir um melhor controle social.

Não obstante grande parte das demandas das ouvidorias sejam focadas na funcionalidade – eficiência e eficácia – de políticas públicas, muitas das quais sujeitas a um elevado grau de discricionariedade administrativa, é inequívoco que as ouvidorias podem funcionar como um importante instrumento de resolução de conflitos. Trata-se de um meio de evitar não somente conflitos políticos, mas

⁴⁷ ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública: práticas e desafios**. Recife, v. I, Fe. 2010.

⁴⁸ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 92-97; PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Monografia de dissertação da USP, 2001, p. 161-164; LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975; OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único**. **Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman**, 04/10/2011; ESTANISLAU, Paul. **Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988**. 08/06/2011; ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública: práticas e desafios**. Recife, v. I, Fe. 2010.

⁴⁹ A Lei 9.986/2000, no seu art. 11, refere-se expressamente às ouvidorias nas agências reguladoras, sinalizando no caminho da sua institucionalização.

também demandas judiciais, até mesmo porque se admite o controle jurisdicional em muitas políticas públicas.⁵⁰

No momento em que o cidadão tiver a sua demanda tratada com o respeito devido, independentemente do seu atendimento ou resolução, e com a devida racionalidade argumentativa a embasar a manifestação estatal, menores são as probabilidades de conflitos judiciais ou extrajudiciais. É por esta razão que a funcionalidade das ouvidorias deve centrar-se na estrita observância dos prazos fixados, especialmente dos prazos de resposta/retorno ao cidadão interessado.

Ademais, as ouvidorias avançam na concretização de uma boa governança, assunto que tem ganhado cada vez mais expressão no direito público brasileiro, especialmente a partir da década de 90 do século passado via impulso das construções teóricas do Banco Mundial.⁵¹ É com o documento *Governance and development* de 1992 que se consolidou a compreensão de governança como “the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.”⁵² Depreende-se, naturalmente, a centralidade das reflexões acerca da gestão do poder para a governança.

Em razão da possibilidade desta governança ser boa ou má é que, em 1994, o Banco Mundial trouxe específicas considerações para a boa governança no document *Governance: The Bank’s Experience*⁵³, com a seguinte definição:

[...] predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.⁵⁴

Naturalmente, estas construções passaram a repercutir no mundo acadêmico, a compreender a boa governança com fulcro nas relações entre os diversos atores sociais – governo, sociedade organizada, mercado – para a gestão dos recursos e resolução dos problemas comuns.⁵⁵ Este entendimento não é

⁵⁰ SOUZA, Pedro Ivo de; COURA, Alexandre de Castro. Controle Judicial de Políticas Públicas. In: **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Boiteux, 2008, p. 4051-4070.

⁵¹ GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. **Congresso Nacional do CONPEDI**, 14º, 2005, Fortaleza - CE. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006; PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013; MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 110; DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, vol. 57, p. 3-17, 2003.

⁵² WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992, p. 1. “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

⁵³ WORLD BANK. **Governance: The Bank’s Experience**. Washington: World Bank, 1994. “Governança: a experiência do Banco Mundial”. (tradução nossa).

⁵⁴ WORLD BANK. **Governance: The Bank’s Experience**. Washington: World Bank, 1994, p. vii. “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito.” (tradução nossa).

⁵⁵ PUNYARATABANDHU, Suchitra. **Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels**, 2004, p. 1; HYDEN, Goran; COURT, Julius. *Governance and Development*. World Governance Survey Discussion Paper 1, 2002, p. 8-13; WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. **Global**

unânime, porém, amplamente majoritário. De forma mais precisa, seja com base nos documentos de organizações internacionais, seja na doutrina existente, é possível apresentar quatro dimensões essenciais de uma boa governança: a) transparência; b) Estado de Direito; c) democracia participativa; d) *accountability*.⁵⁶

Assim, não fica difícil compreender as razões pelas quais as ouvidorias conduzem à efetivação de uma boa governança. Primeiro, em relação à transparência. As ouvidorias estimulam a cultura da transparência e do acesso à informação, uma vez que efetivam esta mediação entre o cidadão e o aparelho administrativo-estatal, a repassar informações nos prazos definidos para os interessados. Toda a reclamação, denúncia ou sugestão conduz a uma efetiva resposta ao proponente, na qual a máquina administrativas se posiciona conclusivamente a respeito do assunto questionado. Esta transparência, em segundo lugar, remete a uma maior *accountability*, pois reforça o controle da sociedade civil sobre a espacialidade estatal. Cada procedimento aberto na ouvidoria denota uma prestação de contas da administração pública, como também uma dose de responsabilização diante das demandas sociais. Em terceiro lugar, a ouvidoria deve ser compreendida também como um instrumento de participação e controle popular sobre a administração pública, logo, como mecanismo de democracia participativa. Trata-se de um instrumento não vinculante, pois não atrela o aparato administrativo aos seus procedimentos, porém, que permite uma maior porosidade da espacialidade estatal em relação aos pleitos da sociedade. Por fim, a ouvidoria, instituída por lei e com procedimentos previstos na legislação, ultima o Estado de Direito, o que não poderia ser diferente, já que não é possível instituir órgãos públicos sem lei específica para tanto.

É neste contexto teórico e pragmático que é possível afirmar que as ouvidorias reforçam uma boa governança, aproximando-se do próprio conceito de boa administração, compreendida enquanto direito fundamental,⁵⁷ já que reforça e fortalece os princípios informadores do regime jurídico de direito público. Este mesmo caminho pode ser trilhado pelas ouvidorias, a reforçar o regime de direito público e seus respectivos princípios informadores.

Com base nas considerações teóricas deste capítulo é possível afirmar as ouvidorias como meios para resolução de conflitos, mormente na sua consideração enquanto mecanismo *sui generis* de conciliação, integrante do aparato administrativo do Estado. Da mesma forma, as ouvidorias também são instrumentos de persecução de uma boa governança, a reforçar as suas dimensões essenciais, como a transparência, a democracia participativa, o Estado de Direito e a *accountability*.

Governance and the UN: the unfinished journey, Bloomington: Indiana University Press, 2010, p. 28; BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance.** London: Sage, 2009, p. 3-14; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? **Regulation & Governance**, vol. 4, p. 113-134, 2010, p. 114; GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. *Congresso Nacional do CONPEDI, 14º*, 2005, Fortaleza - CE. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

⁵⁶ A *accountability* denota simultaneamente a ideia de responsabilização e de transparência.

⁵⁷ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 2009.

Considerações Finais

Com fulcro nas considerações postas é possível concluir:

I – As demandas que chegam ao Poder Judiciário brasileiro para a resolução dos mais diversos litígios fazem com que este se encontre em processo de saturação, isto se não forem sintomas de um quadro pré-caótico. São mais de 73 milhões de processos, segundo informações do Conselho Nacional de Justiça de 2016 (ano-base 2015).

II – Este quadro faz com que novas alternativas sejam buscadas, ou seja, novas formas de resolução de conflitos, muitas das quais a superar a lógica da conflituosidade que impera na sistemática tradicional no direito brasileiro. É neste contexto que vários instrumentos de autocomposição tem ganhado força na *terrae brasilis*, como a mediação em sentido estrito, a conciliação e a arbitragem. Tais mecanismos remetem a uma solução de litígios que, em maior ou menor grau, diminuam a litigiosidade e a interferência do aparelho estatal, não obstante muitos sejam induzidos por agentes públicos numa espacialidade pública. O atual Código de Processo Civil veio com o objetivo de sedimentar esse pensamento, tornando obrigatória a realização de audiência de conciliação e mediação.

III – A arbitragem nada mais é do que a substituição do Estado-juiz por alguém que resolverá o conflito de forma definitiva – usualmente um especialista, sem possibilidade de revisão jurisdicional, razão pela qual deve haver a expressa e inequívoca concordância dos litigantes. A mediação estimula a composição entre as próprias partes, de forma definitiva, sem que o mediador ofereça alternativas de resolução, pois o seu papel é nada mais do que estimular o diálogo. Já a conciliação conta com uma participação mais ativa do conciliador, a sugerir caminhos e alternativas para a solução da contenda, sempre a observar a vontade das partes.

IV – As ouvidorias, por sua vez, têm exsurgido com ênfase cada vez maior na administração pública brasileira. Trata-se de uma instituição que surge no início do séc. XIX, na Suécia, e que a partir da metade do séc. XX passa a se disseminar em diversos países do mundo. As ouvidorias buscam se constituir num espaço de mediação (sentido amplo) entre o Estado e a sociedade, no qual as pessoas podem encaminhar as suas demandas (reclamações, denúncias, sugestões e elogios), com a certeza de um retorno do aparato administrativo.

V – Para que a sua organização e funcionalidade possa ocorrer com a eficiência e eficácia necessárias, é crucial que a ouvidoria disponha de autonomia funcional em relação aos poderes constituídos, logo, a sua instituição enquanto órgão público superior é de importância simbólica para este fim. O ouvidor deve possuir características pessoais que reforcem a sua integridade moral, sem vínculos político-partidários, além de ser alguém acessível a todos que o procurem.

VI – Diante deste papel desempenhado pelas ouvidorias é que estas são consideradas importantes instrumentos de participação e controle social da máquina administrativa, um mecanismo não vinculante ao gestor público. Entretanto, cada vez mais se ressalva, numa perspectiva bi funcional - a superar a mera concepção de um mecanismo de controle social, a importância da ouvidoria como instrumento de gestão, capaz de dar respostas sistêmica aos problemas enfrentados pela administração pública.

VII – Nesta perspectiva é que a ouvidoria pode ser considerada um importante instrumento de resolução de conflitos, a ocorrer via conciliação, cujo papel, desempenhado pelo ouvidor, conduz a uma diminuição da litigiosidade do cidadão com a máquina administrativa. Esta litigiosidade, com a operacionalidade da ouvidoria, diminui não somente na esfera política, mas também na via judicial, já que muitas demandas, independentemente da sua resolutividade - mas devidamente encaminhadas ao cidadão com respostas conclusivas e fundamentadas, podem ter o seu fim nestes procedimentos administrativos. Trata-se de um instrumento pertencente ao aparato administrativo-estatal, ao mesmo tempo em que se constitui num mecanismo *sui generis* de conciliação.

VIII - Da mesma forma é a ouvidoria enquanto meio para a persecução de uma boa governança, uma vez que as dimensões cruciais para uma boa governança centram-se na *accountability*, transparência, democracia participativa e Estado de Direito. Vislumbra-se o reforço a estas dimensões propiciado pelas ouvidorias.

IX – Assim, é possível concluir que, especialmente nas administrações públicas em nível federal e estadual, como também nos municípios de médio e grande porte, as ouvidorias podem desempenhar um importante papel na resolução de conflitos, pela sua característica da mediação, como também reforçar a concretização de uma boa governança, algo crucial para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Referências

ANDRADE, Lúcia Regina Melo de. O instituto da conciliação sob a ótica dos direitos fundamentais. **Revista Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**. João Pessoa. v.19, n.1, 2012.

ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública: práticas e desafios**. Recife, v. I, Fe. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/A_OUVIDORIA_EM_SUA_BI_FUNO_UMA_FERRAMENTA_DE_INTELIGNCIA_COMPETITIVA_GESTOPara_ipea.pdf>. Acesso em 04.jan.2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito Constitucional**, 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? **Regulation & Governance**, vol. 4, p. 113-134, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/abstract>>. Acesso em: 03/06/2014.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. London: Sage, 2009.

CALADO, Maria dos Remedios. A Autocomposição: uma análise das modalidades usuais e dos elementos processuais e não processuais na resolução dos conflitos. **Âmbito Jurídico**: Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9419>. Acesso em fev 2015.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf> Acesso em: 24.02.2015.

DIAS, Maria Berenice. **Nem cega e nem surda**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65,1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4025>>. Acesso em: 18.02. 2013.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento – vol.1. 12. ed. Salvador: Editora Juspodium, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of Internacional Affairs**, vol. 57, p. 3-17, 2003.

ESTANISLAU, Paul. Ouvidorias **Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988**. 08/06/2011. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/ouvidorias-publicas-municipais-constituicao.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

GARROTE, Patricia. Arbitragem garante paz social na resolução de conflitos. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-set-12/arbitragem-conciliacao-garantem-paz-social-resolucao-conflitos>>. Acesso em: fev. 2014.

GIGLIO, Wagner D. **A Conciliação nos Dissídios Individuais do Trabalho**. 2ed. Porto Alegre: Síntese, 1997.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. **Congresso Nacional do CONPEDI**, 14º, 2005, Fortaleza - CE. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006.

GORCZEVSKI, Clovis. **Formas alternativas para resolução de conflitos: a abitação no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

GOZAÍNI, Osvaldo. **Formas alternativas para la Resolución de Conflictos**. Buenos Aires: Depalma, 1998.

HYDEN, Goran; COURT, Julius. Governance and Development. **World Governance Survey Discussion Paper 1**, 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>>. Acesso em: 02/06/2014.

JUNIOR, Ricardo Pereira. O Judiciário e os Novos Métodos de Solução de Conflitos. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013. Disponível em: <<http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao13/index.swf>> Acesso em: 25.fev.2015.

KLUNK, Luzia. **O Conflito e os Meios de Solução: Reflexões sobre Mediação e Conciliação**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2012. Disponível em: <www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/mediacao.pdf>. Acesso em: fev 2015.

LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação: Reflexões jurídicas para juristas e não-juristas**. Brasília: Editora Consulex, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Manual do processo de conhecimento. 4.ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

NALINI, José Renato. Temos urgência em estimular soluções que dispensem intervenção do juiz. **Revista Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-nov-12/renato-nalini-estimular-solucoes-dispensem-juiz#top>> Acesso em: 20.fev.2015.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único. **Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman**, 04/10/2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>. Acesso em: 25 jul. 2012.

PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Monografia de dissertação da USP, 2001.

PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de. “Marco Legal da Mediação no Direito Brasileiro”. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (Coord.) **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013.

PUNYARATABANDHU, Suchitra. **Commitment to good governance, development and poverty reduction**: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf>. Acesso em: 03/06/2014.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Tipologia dos Modos de “Tratamento” do Conflito. **Revista EMERJ**. Ano 2000. n. 12. V.3.

SCHABELL, Corinna. Mediação em tempos de mudança. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013. Disponível em: < <http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao13/index.swf> > Acesso em: 25.fev.2015.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU / Presidência da República**, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Mediação e conciliação, produtividade e qualidade. **Revista do Advogado**. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, Pedro Ivo de; COURA, Alexandre de Castro. Controle Judicial de Políticas Públicas. In: **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Boiteux, 2008, p. 4051-4070. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acesso em: 06.jan.2015.

SPENGLER. Fabiana Marion. **Da Jurisdição à Mediação**: Por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. **Revista do Advogado**. Ano XXXIV, n. 123, agosto de 2014.

WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. **Global Governance and the UN**: the unfinished journey, Bloomington: Indiana University Press, 2010. Disponível em: www.scribd.com. Acesso em: 25/02/2014.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992.

WORLD BANK. **Governance: The Bank's Experience**. Washington: World Bank, 1994.

ZUCCHI, Maria Cristina. Breves comentários sobre os meios alternativos de solução de conflitos e as dificuldades de sua inserção na cultura litigiosa, inclusive a brasileira. **Revista Científica Virtual da Escola Superior da Advocacia da OAB –SP**. Ano V, n. 13, 2013. Disponível em: < <http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao13/index.swf> > Acesso em: 25.fev.2015

Recebido em 06 de março de 2015

Aceito em 11 de abril de 2018